学术专论

清代盐政的“节源开流”与盐场管理制度演变

李晓龙　徐靖捷

[摘要]　清代的盐场管理在“节源开流”产销政策的指导下，“盐斤入垣”的基本制度得到确立。盐场的任务在于提供给运销环节足够的盐斤，盐斤入垣则意味着将盐场出产的盐斤尽数归入官方控制的公垣之内，以达到控制盐场的目的。这一政策在康熙末年受到私盐泛滥的挑战，雍正朝推行了以“火伏法”为代表的保障制度，实现场产额有数可稽，以维持“盐斤入垣”制度的落实。火伏法的推行同时也预留了商人控制盐场的制度空间。在“国恃商以办课”的盐政理念下，清廷在“盐斤入垣”的前提下，逐渐将产盐、收盐等事务转移给商人，以商养灶的模式在乾嘉时期达到极盛。清代盐场管理的流变，是“恃商以办课”和“节源开流”盐政策略的必然结果，但二者的紧密结合也限制了盐场的进一步发展，晚清就场征税改革也因此失败。

[关键词]　盐政　盐场制度　盐商　盐斤入垣　以商养灶

[中图分类号] K249.3　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587－(2019)－04－0031－014

食盐专卖制度在清朝政治经济尤其是财政中的重要性，历来为清人及精研中国史的学者所深知。在专卖制度下，盐政常被分为生产和运销两个主要环节。清代运销制度和运商的重要意义已经为研究者所熟知，[①]然而与之相形见绌，生产环节的盐场似乎变得不再重要，很少受到关注。但事实上，清人就已经指出：“商人计引以买盐，引额之外商人不敢问也；而盐之所产，实不可以引额限，于是私贩之弊复丛生其间。”[②]这不仅提示我们“引额”在清代盐政中的重要性，而且说明清代盐政中的产销不应单单被看作供给与需求的市场问题。已有的为数不多的研究也提出清代官府在盐业生产中的角色基本上已被“场商”所取代，[③]甚至称“场商”是“盐业生产背后真正在变动的灵魂”。[④]这更加说明我们不能仅基于市场的视角而忽视了生产环节的重要性。

[收稿日期]　2019-01-05
[作者简介]　李晓龙（1984—），男，中山大学历史学系（珠海）副教授，珠海519082，xiaolongzsu@163.com；徐靖捷（1985—），女，广东财经大学人文与传播学院华南商业史研究中心讲师，广州510320，ice_1017@163.com
[基金项目]　本文系国家社科基金重大项目“清代商税研究与数据库建设（1644－1911）”（批准号16ZDA29）的阶段性成果。

① 参见佐伯富、何炳棣、徐泓、萧国亮、黄国信、王振忠、倪玉平、杨久谊、Madeleine Zenlin、姜道章、Thomas Metzger、S.A.M.Adshead等的相关研究。

② 曹一士：《盐法论》，《皇朝经世文编》卷49，《近代中国史料丛刊》第731册，文海出版社，1967年，第1738页。

③ 徐泓：《清代两淮盐场的研究》，嘉新水泥公司文化基金会，1972年；何炳棣著，巫仁恕译：《扬州盐商：十八世纪中国商业资本的研究》，《中国社会经济史研究》1999年第2期；李三谋：《清代灶户、场商及其相互关系》，《盐业史研究》2000年第2期；杨久谊：《清代盐专卖制之特点——一个制度面的剖析》，《“中央研究院”近代史研究所集刊》第47期（2005年）。

④ 何炳棣著，巫仁恕译：《扬州盐商：十八世纪中国商业资本的研究》，《中国社会经济史研究》1999年第2期。

但目前即便是在场商的研究中，也更多地在辨析场商的概念，将其作为一种盐商类别提出来，并未能很好阐述场商在清代盐政运作中的深层意义。基于史料的梳理，我们认为，场商制度的成立，有着其在清代盐政制度设计中的合理性。盐政是传统时期财政重要内容之一，本文也重点将场商及相关的盐政产销关系策略放回到贡赋体制的逻辑下进行解读，尤其通过这一制度流变的梳理，揭示清朝在盐业生产环节所透露出来的国家控制物资方式的转变。

中国古代盐法的复杂繁琐，势必无法通过一篇论文来做细部微观的论述，因此我们的讨论主要在于通过分析清代盐业的产销政策与盐场制度演变之关系，从制度原理和制度设计的角度，说明清前期盐场制度流变的内在关联和制度逻辑。具体而言，清代盐政中的“以销定产”和“节源开流”的理念如何影响盐场制度变化，继而在盐场制度流变中又是如何体现这一理念的。

一、清初盐场“盐斤入垣”的确立

晚明的盐法发生了重大的转变，明初确立的整套盐场制度已然崩溃，万历年间推行了纲法，但也并不稳定和持久。[①] 盐税关乎国本，清王朝入关之初就面临着重新确立盐法，恢复盐场秩序的局面。

在恢复盐业生产的过程中，清朝实际上采用了一套与明代大多数地方不同的盐场制度，这在以往研究中很少得到重视，但它几乎影响了整个清代的盐场制度运作。这就是顺治十七年（1660）十一月两淮御史李赞元提出的仿照“仪淮两所之例”在盐场实行“盐斤入垣”的政策。“盐斤入垣”主张在盐场设置盐垣，将盐户生产的盐货全部收入盐垣。这是对明初以来盐场制度的一次重要改变。明代盐场制盐，实行计丁办盐，“每丁岁办小引盐十六引，每引重二百斤”，[②] 并“立有团煎之法，一场分几团，一团分几户，轮流煎纳”，“其不在团煎并贮于私室者即作私盐”。[③] 但明中期以后，开中法和盐场制度均已无法继续维持。盐场丁盐折银输纳，灶户不再交盐，盐听灶户自煎自卖。团煎之法败坏，私盐即而猖獗。清初曾一度试图恢复明前期的管理制度，但李赞元认为，恢复官煎之法是“万难举行”，随着明中叶灶课改征银两，已“为数无多，且与引课无涉”,[④] 而且灶户“不纳丁盐”，“多寡听其自烧”，甚至“官私由其自卖”。[⑤] 明清之际，灶丁逃亡严重，若继续采用明前期的盐场管理办法，不仅行政成本巨大，而且也不现实。李赞元转而提出在盐场设立公垣，“责令场官专司启闭”，“凡灶户煎烧之盐，俱令堆积垣中与商交易”。盐斤颗粒归垣，则“私盐可不禁而自息”。[⑥] 这在管理上接受明后期以来团煎制度崩坏的事实，在盐场设立公垣，试图以盐斤入垣的方式，来揽收盐场的所有盐斤，以供给运商配运。

“盐斤入垣”作为制度的确立，与清初以来盐政的实践，以及实践过程中所确立的“国恃商以办课”“节源开流”的产销策略密不可分。在清初恢复盐业的过程中，偏重运销、优恤盐商一直是朝廷盐政的主要策略。陈锋根据《清实录》等辑出的顺治元年至雍正十二年（1644－1734）的21个年份的年销售盐引数[⑦] 显示，从顺治初至康熙朝，“以引额为标志的食盐销量”[⑧] 在不断上升。当然，由于各盐区的情况不同，盐业的恢复也有差异。如两广地区至顺治十三年，地方官

---

① 参见徐泓：《明代后期盐业生产组织与生产形态的变迁》,《沈刚伯先生八秩荣庆论文集》，联经出版事业公司，1976 年，第 389－432 页；卜永坚：《商业里甲制——探讨 1617 年两淮盐政之“纲法”》,《中国社会经济史研究》2002 年第 2 期。

② 《明太祖实录》卷 199，洪武二十三年正月甲午。

③ 康熙《两淮盐法志》卷 11，台湾学生书局，1966 年，第 863 页。

④ 孙玉庭：《盐法隅说》,《皇朝经世文编》卷 50，第 1836 页。

⑤ 康熙《两淮盐法志》卷 11，第 863 页。

⑥ 康熙《两淮盐法志》卷 11，第 863－864 页。

⑦ 陈锋：《清代盐政与盐税》(第 2 版)，武汉大学出版社，2013 年，第 98 页。

⑧ 陈锋：《清代盐政与盐税》(第 2 版)，第 15 页。

员仍称："两广盐引，地方多事，从未关请，铜板尚未铸造。"[①] 但总体而言，顺康两朝，朝廷都在不断增加盐引。顺治中期加引的理由是兵饷不敷，康熙朝则以"计丁加引"为名。这一切反映了清廷所开展的盐业恢复，都是从开拓流通市场、增加财政收入着眼。

清朝入关之初，社会动荡，人口锐减，为了迅速恢复财政，建立统治，在很长一段时间里，朝廷盐政的政策重心多在于恢复盐业，侧重运销方面的盐税征收，重视在盐政上对运销商人的笼络。朝廷一方面继续晚明的政策，另一方面为了迅速招徕商人，制定"招商认课"制度。凡有资力并愿意承包一定的盐税额的商人，政府即授其售盐的专卖特权。[②]"欲保盐课，必先招商"成为臣工的共识。顺治之初，清廷采纳山东巡抚方大猷所提出的"欲招商先须惠商"的建议，[③] 在盐政上以吸引商人销盐为主，"派户口按引领盐纳课"，严责商人办课。[④] 因此，清朝曾一度提倡"见盐征课"的灵活措施，"行盐若干即征课若干"。[⑤]

清初的盐政运作是逐渐完善纲法的过程。与明代围绕开中法为核心的官专卖体制不同，清代盐政主要承袭晚明万历纲法，改官专卖制为商专卖制，形成以商人为核心的专商引岸制度。纲法即为一种商专卖制度，设立纲册，凡名列纲册的盐商，可以世代垄断盐利，无名者不得加入充当盐商。[⑥] 纲法的核心思想是让盐商成为盐税的主要承担者，盐税的主要来源即是商人所纳的引课。盐商（主要是引商）在清代的盐政中处于重要的地位。卜永坚认为纲法是里甲制在商业上的实践，政府以政治的强制力量，确保商人负无限责任。[⑦] 杨久谊指出总商制、认课与认地行盐制等纲法的重要内容都是在清朝发展起来的。专商引岸是指朝廷招徕有资力并愿意承包一定的盐税额的商人，授予他售盐的专卖特权，只要该商人能够持续无误地缴纳承包的盐税额，就可以世代享有盐专卖的特权。[⑧]

清代盐政的核心在国恃商以办课，"盐课之足在于通商"。汪甡指出："立法之始，必先计户口之数而后定盐斤之数，定盐斤之数而后定额引之数。引无溢额，盐不停留，商恃民以销盐，国恃商以办课，呼吸相通，首尾相应。"[⑨] 以上所反映的正是清代盐政的核心理念，即通过人口数来确定盐的总需求量，而后派征于盐商，并进而限定盐场的产量。暂且不论户口数是否为真实的人口数，就以这种操作所体现出来的思路，事实上就是"以销定产"，即是以市场需求量来决定盐场的产量，而不是从盐产出量出发来考虑销路的问题。而市场需求量又是以所谓的"户口之数"作为基础。[⑩]

光绪《重修两淮盐法志》将以上这种盐政理念总结为"节源开流"，即："凡论生财之道，皆以开源节流为要义，独鹾务则宜节源而开流。源苟不节，生者众，食者寡，势必壅阏不行。"[⑪] 也就是说，清代的盐税主要征收自运销环节，管理盐场的目的则在于保证运销中有足够的盐斤

---

① 孙廷铨等题：《为严饬先期领引以便征课事》（顺治十三年六月初五日），转引自林永匡：《清初的两广运司盐政》，《华南师范大学学报》1984 年第 4 期。

② 杨久谊：《清代盐专卖制之特点——一个制度面的剖析》，《"中央研究院"近代史研究所集刊》第 47 期（2005 年）。

③ 雍正《山东盐法志》卷 11，《四库未收书辑刊》第 1 辑第 24 册，北京出版社，2000 年，第 481 页。参见陈锋：《论清顺治朝的盐税政策》，《社会科学辑刊》1987 年第 6 期。

④ 顺治四年四月二十日朱鼎廷题：《为军兴需饷正股户口输榷惟艰事》，转引自陈锋：《清代盐政与盐税》（第 2 版），武汉大学出版社，2013 年，第 23 页。

⑤ 雍正《山东盐法志》卷 11，第 482 页；《长芦盐政王守履为山东二三两年未领额引蠲免事题本》（顺治四年八月十二日），中国第一历史档案馆编：《清代长芦盐务档案史料选编》，天津人民出版社，2014 年，第 1 页。

⑥ 徐泓：《明代的盐法》，台湾大学博士学位论文，1972 年，第 145 – 152 页。

⑦ 卜永坚：《商业里甲制——探讨 1617 年两淮盐政之"纲法"》，《中国社会经济史研究》2002 年第 2 期。

⑧ 杨久谊：《清代盐专卖制之特点——一个制度面的剖析》，《"中央研究院"近代史研究所集刊》第 47 期（2005 年）。

⑨ 汪甡：《盐法刍言》，《皇朝经世文编》卷 50，第 1795 页。

⑩ 黄国信：《清代盐政的市场化倾向——兼论数据史料的文本解读》，《中国经济史研究》2017 年第 4 期。

⑪ 光绪《重修两淮盐法志》卷 31，《续修四库全书》第 843 册，上海古籍出版社，1995 年，第 281 页。

供应，但同时又要节其源。因而在政策上，清廷以销售额确定产量，保证产量以符合销售额。以“节源开流”为政策前提，清代盐场管理的目的也就在于“使之生息有定数”。①

在这种“节源开流”政策下，与“国恃商以办课”相配套的是“商买盐于灶，而官取税于商”，②“盐不征于灶而征于商”。③“灶”在这里泛指盐产地的食盐生产者。更有甚者认为，朝廷“张官置吏，为疆分界”，“不过朝廷欲多收盐利而已”。④清代盐税征收几乎全部寄托在运销商人身上，盐场在清代盐政体系中的作用在于提供定额的食盐供应运销商人。

与明代强调“灶户”在盐场管理中的重要性不同，清代盐场更加重视的是官府所掌握的盐斤数额。因此，“垣”作为盐场储盐的场所，才是清代盐政管理关注的重心。但清王朝最初似乎也并不打算对每年的具体盐产量进行统计。或者说，在清廷的盐政策略下，盐场实际并没有统计年产量的必要，因为制度上规定盐斤必须颗粒归公，供政府调配，即“灶户一日所烧之盐几引，所卖于商之盐几引，所赢余又几引，其余者官为收买盛贮”。⑤

李赞元提出的“盐斤入垣”，因此得到极高的认可，“其后官但缉私，不征本色，丁盐入垣，售商得价，遂为有清一代之盐制焉”。⑥“盐斤入垣”很快也被推广到各个盐区。顺治十七年，长芦即声明“盐场设立公垣，场官专司启闭”。⑦福建设立“总仓”，“令各团晒丁将所晒之盐，统归一处封锁，则稽查自易，且免雨湿水淹之患”。⑧广东则在省城东关和潮州广济桥设立盐仓，由水客赴场购盐运囤，转卖埠商。⑨这些仓垣虽非完全一致地设立于李赞元的提议后，却不妨碍我们对清初盐斤入垣成为各盐区众势所趋的理解。

二、火伏法的实施与商人进入盐场管理

“盐斤入垣”没有同时配套强制盐户严格执行的政策，主要依靠官府的威慑和盐户的自觉，而对盐户生产管理的不作为导致了康熙中后期各个盐区大量私盐流通，冲击官盐市场，严重影响政府税收。为了制约私盐泛滥，朝廷再次介入盐场管理。盐场火伏法应势而生，它以“盐斤入垣”为基础，进一步完善清代的盐场管理机制。火伏法的相关研究已有不少，本节将着重于讨论火伏法的意义及其所引发的盐场管理的变动。

康熙五十四年（1715），两淮的盐课积欠达到115万引，当时两淮的总引目才140余万引。⑩私盐的泛滥很大一部分是出自盐场。要制约私盐泛滥，就得从盐场入手。在清朝盐税所占比例最高的两淮盐场，火伏法首先被提了出来。雍正六年（1728），浙江总督李卫会同两江总督范时绎、两淮盐政噶尔泰等奏请在两淮推行火伏法。⑪火伏法的目的主要在于“防溢额”，“清盘鏊以杜私煎”。⑫办法大致如下：“凡在场务煎灶户名下，或盘几角，鏊几口，以煎烧一昼夜为一火伏，每盘鏊一火伏得盐若干，即为定额，造册立案，每户给印牌一面”，平时印牌由灶长保管，起火

① 光绪《重修两淮盐法志》卷31，第281页。

② 曹一士：《盐法论》，《皇朝经世文编》卷49，第1737页。

③ 《论川盐》，张培仁：《静娱亭笔记》卷8，《续修四库全书》第1182册，上海古籍出版社，2012年，第46页。

④ 孙宝瑄：《孙宝瑄日记》，中华书局，2015年，第338–339页。

⑤ 李赞元：《盐政条陈》，平汉英辑：《国朝名世宏文》卷4，《四库未收书辑刊》第1辑第22册，北京出版社，2000年，第593页。

⑥ 民国《续修盐城县志稿》卷4，《中国地方志集成》江苏府县志辑59，江苏古籍出版社，1991年，第410页。

⑦ 嘉庆《长芦盐法志》卷8，《续修四库全书》第840册，上海古籍出版社，1995年，第145页。

⑧ 《清朝文献通考》卷28，浙江古籍出版社，2000年，第5105页。

⑨ 黄国信：《明清两广盐区的食盐专卖与盐商》，《盐业史研究》1999年第4期。

⑩ 黄国信：《区与界：清代湘粤赣界邻地区食盐专卖研究》，三联书店，2006年，第178–181页。

⑪ 乾隆《两淮盐法志》卷18，《稀见明清经济史料丛刊》第1辑第6册，国家图书馆出版社，2009年，第625页。

⑫ 光绪《重修两淮盐法志》卷31，第281页。

煎盐时向灶长领牌，煎毕缴还。[①]“凡灶户烧盐，逐时呈报该场大使，核其开煎息火之候，较其盐斤多寡之数，务使尽入商垣，如有余剩盐斤，即令殷实商人量力收买。”[②]该法于盐场之内设灶头、灶长，负责生产稽查，限定煎盐盘鐅之数、煎盐日期及产额，以防额外私煎。[③]火伏法实施的前提是各盐场清查各灶户名下的盘铁锅鐅之数，以及“每盘鐅一火伏得盐若干”，即为定额，造册立案。[④]之后以这个数字作为稽查标准，场大使就可以根据灶户开煎和熄火的时间，计算出灶户应该上交的盐斤数，并全数入垣，多出的盐斤数则令商人收买。这个规定在于希望通过控制灶户的煎盐时间来掌握灶户所生产的食盐数量。火伏法一时被视为“防杜透漏良规”。[⑤]它通过人为地限制盐场食盐的产量，从而达到防止溢额的目的。

值得注意的是，火伏法强调于各灶烧盐处所，“令商人公举干练殷实者，按其场灶，酌用数人，并设立灶长、巡役各数名，一同巡查”。[⑥]稽查火伏的任务交给“商人”“灶长”“巡役”等人，而不是由场大使和衙役来承担。李卫等所条奏的两淮盐务七条中，第一条就是公举商人并灶长等“查核其盐斤多寡，尽入商垣，以杜灶丁私卖之弊”。[⑦]噶尔泰在两淮的通州和泰州分司所属各盐场，按“灶地亭鐅之繁简，酌设灶长、灶头、巡商、巡役、磨对、走役”。于同灶中选举灶头数人，分户责令承管，又于数灶中选举灶长一人，统辖各灶头所管煎户。但据说因为灶长、灶头等均同属灶丁，“恐其捏改火伏时候”，“或起火于领牌之先，或伏火于缴牌之后，匿盐济贩”，所以又于灶丁之外，“招募熟谙盐务之消乏商裔，充为巡商”，“逐日在灶游巡”，而灶长、巡商等，统归“扬商督率稽查”。[⑧]官府实际只负责将“在场务煎灶户”产盐额数造册立案，只在“有透漏情弊”，才“将商人、灶长、巡役一体责惩”。[⑨]

火伏法中，商人成为一个重要的角色。清王朝并无意重建明代盐场那种声称控制人身的灶户管理方式，而是将生产管理直接委任于商人。在“盐斤入垣”的前提下，火伏法只是建立一套用于掌握盐场产量额并实现规范盐场生产的保障制度。

火伏法下盐场对商人力量的倚重，则成为了商人大肆进入盐场管理的制度保证。火伏法推行的结果，更重要的在于商人得以控制食盐的生产，商业资本力量实现对食盐生产的渗透。以两淮泰州分司盐场为例，北边草堰、丁溪、小海场全是商人雇丁煎烧，这些商人被称为“垣商”。“垣商”最早出现，应该不晚于乾隆年间。乾隆初年，小海场大使林正青指出：“今制，场各有商，自行收买，以待捆重。本场五商，公垣三处，在小海团河南北。”[⑩]

此时的“垣”也不仅仅由官府设置，据雍正《敕修两淮盐法志》记载：“各商下场收盐者，创建围垣，以为堆贮之所。或出于众捐，或出于自置。”[⑪]由此在制度上也催生一种专门负责收盐的垣商：“自公垣既立，灶户所煎之盐悉归垣商收买，垣商储盐于垣。”[⑫]《清盐法志》中提到垣商的由来，称：“运商又不自赴场，皆令人承领课本，立垣代买。嗣有自行收买以转售于运商者，是为垣商，亦曰场商。”[⑬]乾隆《两淮盐法志》中提到盐场有一类被称为“掌管”的人。“掌管者，

---

① 乾隆《两淮盐法志》卷 18，第 626 – 627 页。
② 乾隆《两淮盐法志》卷 18，第 625 页。
③ 徐泓：《清代两淮盐场的研究》，第 34 页。
④ 乾隆《两淮盐法志》卷 18，第 626 页。
⑤ 嘉庆《两淮盐法志》卷 29，复旦大学图书馆藏，第 1a 页。
⑥ 乾隆《两淮盐法志》卷 18，第 625 页。
⑦《清世宗实录》卷 71，雍正六年七月己巳。
⑧ 乾隆《两淮盐法志》卷 18，第 626 – 628 页。
⑨ 乾隆《两淮盐法志》卷 18，第 625 页。
⑩ 乾隆《小海场新志》卷 5，《中国地方志集成》乡镇志专辑 17，江苏古籍出版社，1992 年，第 214 页。
⑪ 雍正《敕修两淮盐法志》卷 3，《稀见明清经济史料丛刊》第 1 辑第 1 册，国家图书馆出版社，2008 年，第 433 页。
⑫ 光绪《重修两淮盐法志》卷 32，第 291 页。
⑬ 张茂炯等编：《清盐法志》卷 106，盐务署 1920 年铅印本，第 1 页。

商家管办配运之工人”。[1] 又称掌管“原属土著民灶，与各灶丁素相熟识，向来商人需盐，俱系此辈赴灶招买”。[2] 御史胡定也曾指出：“两淮盐商挟其重赀，结交权要，其令小商人向灶户买盐。”[3] 可见这类“掌管”“小商人”可能就是最早进入盐场的商人，最初可能来自土著民灶，出现的时间也比火伏法的推行更早。即是说，“商垣”最初是运商派人赴场买盐时候设立的，后来逐渐在盐场出现一些人，自行向灶户收盐后转售于运商，这些人就是场商。长芦盐场贮盐的地方称为“坨”，故又称坨商，两浙则称为廒商。部分盐场的生产工具也开始完全由商人掌握，如小海场“鏊八十副，皆场商报官自铸，内李大安鏊二十四副，张大德鏊二十副，汪森德鏊十三副，吴公大鏊十副，朱恒字鏊十副，金逢原鏊十副”。[4]

商人进入盐场，是从明到清盐法演变的结果。李三谋指出，由于明中后期盐场盐田等的兼并、私有严重化，致使官府不得不将本色灶课（盐）改为折色征银，使得盐与课分离。清代已经普遍实行全面的盐田纳银税，食盐和灶课的分离程度更为彻底，盐与课完全成为两个范畴。为了加强专卖的管理，在整个盐业经济活动中，国家力图把食盐的流通限制在官商（包括引商和场商）活动的渠道之内，一般民户包括灶户都被禁止组织运销食盐，这便促成场商成为官府控制盐场销售环节的角色。[5] 火伏法之外，场商在清代制度上被承认的前提是清初确立的“盐斤入垣”制度。场商向灶丁收购盐斤，存贮于垣，转卖给运商，从而完成整个盐专卖过程。“盐斤入垣”使得朝廷允许在盐场放任场商的经营。杨久谊指出的清律限定了灶丁只能直接卖盐给场商，再由他们转售于运商的规定，[6] 我们认为这也是盐场“盐斤入垣”管理模式的重要写照。

以上我们已经厘清了火伏法与商人进入盐场的内在逻辑。不过，不是所有盐区都适合推广火伏法，因为火伏法主要针对煎盐场，而清代除两淮的淮南外，大部分盐区采用的是晒盐法。如在长芦盐区，巡盐御史莽鹄立所注重的是灶地“久未清查，图册无存”。长芦盐场灶丁与灶地已相分离，与生产食盐相关的主要是灶地。长芦盐场改革的总体趋势，是将盐场的管理从丁转移到田上，“凡有民地灶地错杂之处细加丈量，将灶滩灶地另造鱼鳞清册，四至亩数、佃户名姓开载图籍”。[7] 因为清代针对灶丁的管理已经无法再见成效，灶地是制盐所关，是官府确实可控的资源。围绕灶地的管理，在于保证盐场生产环节的人员和产盐用地，从而以实现场产有数可稽，最终落实盐斤入垣。长芦以灶地为核心的管理办法的确立，同样要依赖于商人。康熙后期的长芦巡盐御史刘灏曾指出，“今灶户盐滩非典即卖，已归之各商自晒者十有八九矣”。[8]

在商人力量较弱的地区，为了掌控盐场生产，朝廷有时也会试图让官府介入盐场。雍正元年（1723），长芦盐政莽鹄立题称：“杜绝私贩，拨本清源，无如援请官本收盐之例，收买滩盐，庶几私贩绝而商灶苏矣。”[9] 长芦随后在南场设立官坨，以南场脚价稍重，“以致运者绝少”，请于本年额课内留官本五万两，“遴委能员专司收买”，将灶户所产之盐尽运官坨，发商行运。[10] 康熙末年，广东盐场从“场商养灶”转向“发帑委官监收”的变化也是因为这个缘故。虽然长芦、广东先后推行了发帑收盐，但实际运作最终盐场还是离不开商人的力量，这将在下

---

① 乾隆《两淮盐法志》卷 5，第 46 页。

② 乾隆《两淮盐法志》卷 5，第 47 – 48 页。

③ 转引自汪崇筼：《明清徽商经营淮盐考略》，四川出版集团、巴蜀书社，2008 年，第 149 页。

④ 乾隆《小海场新志》卷 5，第 213 页。

⑤ 李三谋：《清代灶户、场商及其相互关系》，《盐业史研究》2000 年第 2 期；并参见何炳棣著，巫仁恕译：《扬州盐商：十八世纪中国商业资本的研究》，《中国社会经济史研究》1999 年第 2 期。

⑥ 杨久谊：《清代盐专卖制之特点——一个制度面的剖析》，《“中央研究院”近代史研究所集刊》第 47 期（2005 年）。

⑦ 莽鹄立：《清查灶地疏》，雍正《山东盐法志》卷 11，第 512 页。

⑧ 刘灏：《严除积弊以苏孑遗》，雍正《山东盐法志》卷 14 下，第 605 页。

⑨ 嘉庆《长芦盐法志》卷 15，第 304 页。

⑩ 《清世宗实录》卷 10，雍正元年八月丁卯。

一节详细讨论。

与顺康两朝盐政重在运销环节的加课增引不同，雍正朝的盐政举措，无论是严火伏、清盘鐅，还是盐场灶地清册、发帑官收，目的都在于节制盐场，以达到对盐斤出产的掌握。火伏法的推行显示了雍正朝在重运销的同时也开始兼顾生产，但实际的目的还是在于通过“节源”来保证“流”的通畅。清朝统治者深知盐场与盐税收入的源流关系，在以销定产的产销政策下，驱使清廷以固本清源为目的开展盐场整顿，来维持盐专卖制度的运行。而商人力量进入盐场之后，则很快成为了盐场实际的管理者。

三、“以商养灶”成为乾嘉时期盐场管理的主要模式

在“节源开流”主导下，清廷认为只要在运销环节保障了税收即可，盐政的另外两大政策——考成和缉私，也都是在运销环节起保障税收的作用。[①] 在盐场则主张“盐斤入垣”，并以确立盐场产额为目的的火伏法等作为保障。在这种模式下，盐场则进一步将产盐、收盐等事务转移给商人，盐场商、灶之间的关系开始发生变化，以商养灶的模式在乾嘉时期达到极盛。

场商最初进入盐场的时候，身份是多样化的，但其主要职责之一就是盐场收盐。如两淮盐场有称“地主”者，即为“商人堆贮垣盐之地户”。[②] 但这些地主逐渐不满足于仅仅堆贮垣盐。一方面，由于盐场的生产活动没有国家资本的投入，所以贫困盐丁需要商人资本的支持，如“两淮各场煎丁本属穷民，专以煎晒盐斤为业，每因盐斤不能接济，向各灶户重利借贷，以资日用”。[③] 这里的灶户实际指的是场商。而场商也从接济煎丁进而又开始经营盐业生产。乾隆十年（1745），角斜场大使称：“场商原止令其赴场买运，间有商置亭场，募丁煎办。”[④] 乾隆朝开始，盐场煎烧盐斤的盘鐅已经越来越多由商人来置办。两淮盐政吉庆于乾隆十年即称：“两淮煎鐅向系商人呈明开铸，分卖与灶。”[⑤]“草堰、小海、新兴三场，灶户亭鐅十不及一，余皆场商价置，自行招丁办煎”，庙湾场则“亭池全属商置”。[⑥] 场商通过控制盘鐅，进而自行组织盐业生产。

两淮产盐除了盘鐅，还需要草薪作为燃料。最初，草荡只隶属于灶丁，不可随意买卖。但乾隆十年时，已是“灶户任意典卖荡地，高抬盐草，几忘身隶何籍，荡自何来，不论商民及本属、别属，得价即售”。[⑦] 乾隆二十年，江苏巡抚庄有恭提出的荡地分拨原则改革更是认同将场商与灶户等同视之。他认为，场商“办盐供引”，“世业相承，即与本地灶籍无殊”，而且“灶户并不尽业煎盐，见在煎盐亭场亦不尽皆灶业”。[⑧] 道光年间，魏源曾感慨道：“（淮南）大抵场商十居五六，垣商与灶亭各居十二。”[⑨]

非特两淮场商盛行，在其他盐区，商人也越来越受盐场的倚重。在长芦，作为制盐场地的盐滩，“向禁商民租典”，因“众灶以晒盐为生，滩副（即盐滩）乃其命产，一经典卖，无以为业”。但嘉庆二十年（1815），直隶总督那彦成发现滩副“无力灶户不能自晒，又不敢典卖，遂致坐视失业”，于是“奏请将丰财、芦台两场滩副租给商民勘晒”，并立章程：凡停晒未久，工本较少者，定限五年，准其另租；其停晒日久，修滩工本较多者，定限八年，准其另租；其灶

---

① 黄国信：《清代食盐专卖制度的市场化倾向》，《史学月刊》2017 年第 4 期。
② 乾隆《两淮盐法志》卷 5，第 46 页。
③ 光绪《重修两淮盐法志》卷 6，《续修四库全书》第 842 册，上海古籍出版社，1995 年，第 731 页。
④ 乾隆《两淮盐法志》卷 16，第 558 – 559 页。
⑤ 乾隆《两淮盐法志》卷 18，第 648 页。
⑥ 光绪《重修两淮盐法志》卷 26，第 226 页。
⑦ 乾隆《两淮盐法志》卷 16，第 560 – 562 页。
⑧ 光绪《重修两淮盐法志》卷 26，第 226 页。
⑨ 魏源：《筹鹾篇》，《古微堂集》外集卷 7，《清代诗文集汇编》585，上海古籍出版社，2010 年，第 410 页。

户收回自晒，亦照此限。[①] 不仅灶户的滩副可以转租，官立的场坨也逐渐由商人所有。嘉庆《长芦盐法志》称长芦盐坨“向系各商自购地基”。[②] 清中后期，长芦芦台等盐场也出现了专门负责联络盐商与灶户，替灶户推销、替商人批买盐斤的经纪——发海人。据称“发海人的活动，名义上是从中介绍商、灶之间买卖盐斤，而实际上是收、售盐斤的二批发”。[③]

乾隆以后两广盐场的漏户，本质上也与场商无异。雍正朝广东推行“发帑收盐”，试图由官府代替商人进入盐场，发放帑本收买食盐。但至乾隆年间，随着朝廷中止了继续增加帑本，并且由于场署“与各灶相离窎远，场员耳目难周，鞭长莫及”，[④] 单靠官府无法实现盐场管理。据《粤鹾辑要》称：广东“盐田业户谓之漏户，晒工谓之晒丁”，“晒丁如农家之佃户，由主家出资雇用，按日计值，亦有自行工作者，统称之曰晒丁。漏户系按漏计田之谓，亦如农家之称田户”。[⑤] 盐场的食盐生产资料实际上掌握在这些漏户手中，并每年由漏户赴盐场“请领晒价”，[⑥] 再通过漏户雇佣晒丁进行盐斤煎晒。晒价，即盐价，官商为收盐而付给盐户的工本费，亦即帑本。由此可见，盐场实际上只能转而依赖漏户出资组织晒丁进行生产。[⑦]

与运商不同，清代的场商基本上并无盐税的责任。[⑧] 场商之所以受如此优待，是因为他实际上代替以往资助盐的生产资本、工具及灶丁生活的地方政府角色，清王朝借着对场商在盐生产上的角色的认可，使其免除了历朝政府在盐生产上的财政负担。[⑨] 换句话说，清廷将盐生产管理的部分权力和责任转移给场商，以减轻行政上的财政负担。一方面，明朝的灶户制度已经全然崩坏，而承继明代纲法的清王朝并无重建的打算；另一方面，贡赋经济体制下的盐政，其目的在于获得定额化的盐税收入，并通过摊派给引商承担，政府的力量集中在控制运销环节。清代盐业在乾隆朝达到鼎盛，顺治后期的盐课岁入约在 270 余万两，康熙朝为 220－400 余万两，雍正朝为 380－440 余万两，而乾隆朝达到 700 余万两。[⑩] 而且除了财政上的盐税征纳之外，朝廷还通过纳课、报效、捐输等方式，将盐商（主要是引商）变成了清廷开销的重要支撑者。[⑪]《清史稿》称：“各商报效之例，肇于雍正年，芦商捐银十万两。嗣乾隆中金川两次用兵，西域荡平，伊犁屯田，平定台匪，后藏用兵，及嘉庆初川、楚之乱，淮、浙、芦、东各商所捐，自数十万、百万以至八百万，通计不下三千万。”[⑫] 种种数据表明，清王朝持续不断地通过盐商从盐的运销环节那里获得巨额收入。而且盐商除了正课之外，“遇一事有一事之陋规，经一处即有一处之科派”。[⑬] 汪士信估算乾隆时期两淮盐商支出的报效、借帑利息、余银和朘削等总数为 13810791 万两。[⑭] 汪崇筼则认为乾隆朝朝廷和各官府衙门从两淮盐业获取的公私利益之和约为银 4 亿两。[⑮]

---

① 那彦成：《垦准商场出租》，章佳容安辑：《那文毅公奏议》卷 44，《近代中国史料丛刊》第 207 册，文海出版社，1968 年，第 4865 – 4869 页。

② 嘉庆《长芦盐法志》卷 19，第 415 页。

③ 王采轩等：《长芦汉沽盐区灶户组织发展沿革》，丁长清编：《近代长芦盐务》，中国文史出版社，2001 年，第 98 – 104 页。

④ 署理两广总督庆复“奏报广东分委各场栅人员稽察杜私情由事”，《宫中档》，乾隆七年十二月二十日，中国第一历史档案馆藏，档案号：04-01-35-1388-053。

⑤ 两广盐运使公署编：《粤鹾辑要》，桑兵主编：《三编清代稿抄本》第 145 册，广东人民出版社，2010 年，第 140 – 141 页。

⑥ 朱枟：《粤东成案初编》卷 29，道光刻本，广东省立中山图书馆藏，第 25 页。

⑦ 参见李晓龙：《从生产场所到基层单位：清代广东盐场基层管理探析》，《盐业史研究》2016 年第 1 期。

⑧ 徐泓：《清代两淮的场商》，《史原》1970 年第 1 期。

⑨ 杨久谊：《清代盐专卖制之特点——一个制度面的剖析》，《“中央研究院”近代史研究所集刊》第 47 期（2005 年）。

⑩ 郭正忠：《中国盐业史》（古代编），人民出版社，1997 年，第 802 页。

⑪ 宋良曦：《清代中国盐商的社会定位》，《盐业史研究》1998 年第 4 期。

⑫ 赵尔巽等撰：《清史稿》卷 123，中华书局，1977 年，第 3613 页。

⑬ 参见赖惠敏：《乾隆皇帝的荷包》，台北“中央研究院”近代史研究所专刊（98），2014 年。

⑭ 汪士信：《乾隆时期徽商在两淮盐业经营中应得、实得利润与流向试析》，《中国经济史研究》1989 年第 3 期。

⑮ 汪崇筼：《明清徽商经营淮盐考略》，第 104 页。

所以，在保证税入的前提下朝廷也愿意将盐场的管理权力委任于场商。

那么，场商在盐场集养灶、收盐、缉私于一身，如何能够保证盐场的有效运作呢？实际上，在清廷以销定产的理念下，有着盐斤入垣作为盐场的收盐保障，盐场管理的关键只在于实现盐斤入垣。乾隆十六年（1751），两淮盐政称“场灶为盐法根本之地”，但这种“根本”指的是“凡场有灶，灶有户，户有丁，丁有额”，“斥卤之地按册考数可以坐计”。[①] 乾隆三十七年以后，朝廷甚至停止盐场灶丁编审，将丁数永为定额。[②] 乾隆四十三年，两淮盐政伊龄阿称：“向来每场每岁俱有定额，每一火伏出盐若干，亦有定数。”[③] 嘉庆朝，孙玉庭也指出粤东“某场池漏若干，某场灶若干，岁产盐若干，各有定额”。[④] 乾隆年间两广的盐田改稻田就是清廷“节源”政策的一个最好的反映。乾隆七年，两广以近年“正盐之外收有余盐，出产甚多，四处充溢”为由，议准“沿海盐漏太多，宜改稻田，以绝私贩之源”。[⑤] 面对产量大增，盐政官员的想法不是如何促销而是减少盐田，限制产量。换句话说，清廷长期试图维持盐场收盐的定额化，而定额的前提也是朝廷能够依赖场商进行盐场管理的关键。

四、晚清盐场的制度瓶颈与“就场征税”的流产

在场商养灶达到顶峰的乾嘉之后，全国的盐政普遍走向衰败。从道光元年（1821）至十年，两淮十纲之中，积引几至半数。至道光十年，两淮库储全空，外欠高达4000余万两，另有1000余万两所借本息亦化为乌有。[⑥] 据说道光初盐商资本业已枯竭，“能运四五万引者无多，十数万引者更少，其余小商资本更微，去来无定”。[⑦] 嘉庆末年到道光朝，盐课税入从嘉庆五年（1800）的6081517引锐减到道光十二年的4981845引。盐场的课额数据也反映出巨额缺课的迹象。两淮盐区的产盐缺额在道光十二年达到71.1万引，而嘉庆二十五年到道光九年间的缺额也在13.8-30.7万之间。[⑧]

从表象上看，自嘉庆以后，盐商资本衰落，[⑨] 盐价却逐渐被抬高，盐政陷入“官盐价贵，私盐乘之，盐引滞销”[⑩] 的局面。食盐运销环节出现了巨大的瓶颈。嘉道以后的盐政弊坏、盐商衰落，有很多方面的原因，[⑪] 但其中有一项较少为学者关注但常常被清人提及的，是场商从事私盐活动的问题。嘉庆《两淮鹾务考略》指出：“透私者，则自场灶始”，由于“运商不捆盐”，则盐场“办课艰办，衣食愈艰，不得已而仰给于私枭。”[⑫] 时人也大多认同“灶户之盐不乐售于商，

---

① 《清朝文献通考》卷29，第5116页。

② 高凌雯：《天津盐业纪略》（1928年），《近代史资料》第85期，第196页。

③ 伊龄阿：《酌收买余盐事宜疏》，《皇清奏议》卷63，《续修四库全书》第473册，上海古籍出版社，1995年，第530页。

④ 孙玉庭：《盐法隅说》，《皇朝经世文编》卷50，第1833页。

⑤ 《清朝文献通考》卷29，第5114页。并参见李晓龙：《盐政运作与户籍制度的演变——以清代广东盐场灶户为中心》，《广东社会科学》2013年第2期。

⑥ 倪玉平：《博弈与均衡：清代两淮盐政改革》，福建人民出版社，2006年，第61页。

⑦ 《陶文毅公全集》卷18，《清代诗文集汇编》第529册，上海古籍出版社，2010年，第395页。

⑧ 陈锋：《清代盐政与盐税》（第2版），第217、105页。

⑨ 汪崇筼指出，两淮盐商资本就是从乾隆后期至嘉道年间，因一次次的赔纳和捐输而衰落的。参见汪崇筼：《明清徽商经营淮盐考略》，第106页。

⑩ 盐务署编：《中国盐政沿革史·长芦》，盐务署1914年印行本，第45页。

⑪ 参见徐泓：《清代两淮盐场的研究》，嘉新水泥公司文化基金会，1972年；王思治、金成基：《清代前期两淮盐商的盛衰》，《中国史研究》1981年第2期；张连生：《清代扬州盐商衰败原因综述》，《盐业史研究》1986年第1期；佐伯富：《中国塩政史の研究》，京都法律文化社，1987年，等等。

⑫ 嘉庆《两淮鹾务考略》卷2，《四库未收书辑刊》第1辑第24册，北京出版社，2000年，第643页。

而售于私”，[①] 但常常会将此处的“灶户”理解为一般煎丁。但若结合乾隆朝场商盛行、盐场中属于场商、垣商的亭灶占据八成，则可知盐场透私毫无疑问更多出自场商。魏源在《筹鹾篇》中也指出，道光十三年至十六年“（淮）南盐场价大长”，“较之目前平市每引相去二三两”，“行盐原欲使（运）商获利，特未可使不纳一课、不行一引之场商坐收倍利”，故“不先定场价则只供场商之垄断”。[②] 杨久谊的研究表明，清代的私盐泛滥源于场商对灶户（即本文所述之灶丁、晒丁）的剥削，而清廷为了能够在财政上和行政上以最小的付出既可以达到它财政的需要，因而对于场商对灶户的剥削睁一只眼闭一只眼。[③] 由此观之，场商与晚清盐政弊坏的关系可能要重新审度。

汪崇筼曾计算过乾隆和道光两个时期的两淮场商、运商经营盐业的利润。据估算，在运商方面，乾隆朝每引的利润还有约 1.153 两，到嘉道时期，运商输纳、运费和购盐支出的成本总和为每引银 12.927 两，与该时期销售口岸的价格每引 12.9 两持平，毫无利润可言。只有在夹带私盐的情况下，每引的利润可为 1.4067 两，利润率为 10.90%。乾隆朝场商每经营一引官盐的利润为 0.2783 两，利润率为 13.92%，而嘉道时期，场商每引的利润为 0.13 两，商业利润率仅 4.3%。[④] 若再考虑上银钱比价的变化对清中后期盐业的影响，[⑤] 则场商经营官引也几乎无利可图。

汪崇筼还估算了场商夹带私盐后的利润，约每引 0.3278 两，利润率为 10.93%。[⑥] 不过这一数据还是保守估计，尚且是在合法经营官引下私售于运商的夹带盐斤。利用汪崇筼的数据，假设场商直接售私与运商，每引所得利润等于场商对运商的卖盐价格每引 3 两减去煎丁对场商的卖盐价格每引 1.3 两，约 1.7 两。若是场商直接运售盐斤，则每引利润约可达 7.56 两（销售口岸盐价 12.9 两减去煎丁对场商的卖盐价格 1.3 两减去运费 4.0397 两）。我们可以猜想，在盐场盐斤堆满场商的盐仓而售官盐利润又极低的情况下，场商很难不铤而走险。

结合清前期以来的盐场制度可见，场私实系晚清盐政弊坏的最主要根源。乾隆朝以降，随着场商养灶的推行，盐场的官方管理也变得松懈。如两淮的火伏法，“日久法弛，委商因循，巡磨懈惰，头长作弊”，[⑦]“头长填报火伏，久属具文”。[⑧]“巡商安居街市，并不身住灶地，遵奉巡查；磨对亦不查对根单，只于照抄盐数，岁縻公项，徒事虚文”。[⑨] 至光绪三十年（1904）整顿淮南通泰二十场盐务章程时，竟有称：“（火伏法）现在各场员无复留意于此，多以老生常谈目之”。[⑩] 盘鐅是煎盐的重要工具，原被官府严密管控以防盐户私煎，至道光时“请补者多，而旧或不缴，书役得其贿赂，扶同作奸；场官视为具文，不暇亲验。则官鐅渐成私鐅，无庸私铸为也”。[⑪] 不仅如此，对于“年有定额，缺产则场员例有处分”的政策，两淮盐政何桂清表示：“立法未始不为周密，则弊因之。”衙门文卷已不可信，他转而询访熟悉盐务之人，得到的答案则是：“追溯往事，凡遇缺产之年大都以水旱不齐为词，声请免议，鲜有照例议处者”，则考核形同虚设。[⑫] 场商养灶势必导致商人在盐场权力的膨胀，我们也看到嘉庆以后由于场商透私而严重影响盐业

---

① 王赠芳：《谨陈补救淮盐积弊疏》，盛康辑：《皇朝经世文编续编》卷 51，《近代中国史料丛刊》第 838 册，文海出版社，1972 年，第 5550 页。

② 魏源：《筹鹾篇》，《古微堂集》外集卷 7，第 410 页。

③ 杨久谊：《清代盐专卖制之特点——一个制度面的剖析》，《“中央研究院”近代史研究所集刊》第 47 期（2005 年）。

④ 参见汪崇筼：《明清徽商经营淮盐考略》，第 140 – 161 页、180 – 197 页。

⑤ 徐泓：《清代两淮盐商没落原因的探讨》，《徽学》第 7 卷，黄山书社，2012 年。

⑥ 汪崇筼：《明清徽商经营淮盐考略》，第 196 – 197 页。

⑦ 嘉庆《两淮盐法志》卷 30，第 3 页。

⑧ 光绪《重修两淮盐法志》卷 31，第 289 页。

⑨《两淮盐案汇编》卷 3，第 23 – 24 页。转引自徐泓：《清代两淮盐场的研究》，第 40 页。

⑩《整顿淮南通泰两属二十场盐务章程》，第 29 页。转引自徐泓：《清代两淮盐场的研究》，第 41 页。

⑪ 李澄：《淮鹾备要》卷 2，《稀见明清经济史料丛刊》第 1 辑第 9 册，国家图书馆出版社，2008 年，第 241 – 242 页。

⑫ 光绪《重修两淮盐法志》卷 28，第 248 页。

市场的正常运作。杜文澜指出："盐场听商自指，盐价听商自付。"[①] 时人也总结评论称："盐法之弊始于场商"，[②] "昔以商养灶，今渐以枭养灶"。[③]

为了应对以商养灶的弊端，开始有官员提出"就场征税"的改革。"就场征税"有不同的名称，如道光十一年（1831），太仆寺少卿卓秉恬之立场抽税、侍读学士顾莼之课归场灶、光禄寺卿梁中靖之就场征税、江西巡抚吴光悦之撤商归灶，[④] 但其运作理念基本相同，即："若由场以起课，则出于场者皆官盐，无地不可行，即无地不可市。"[⑤] 金武祥在《粟香随笔》中介绍称，课归场灶的内容主要有三：一、由灶丁起课，"按池鐅定课，每鐅每池征银百余两"；二、由垣商纳课，"招徕殷商令其认课包纳，灶盐悉归该商经理出卖，寓散于整"；三、由场官收税，"就各场产盐引额摊定课额，商贩先向场大使报明认买斤数，照额纳课，赴各灶配买盐斤"。[⑥]

然而，这种试图打破清代重销轻产政策的建议并没有为当政者和盐政主政官员所采纳。两淮盐政陶澍认为，解决盐政凋敝主要在于"销路畅而场私自清，食价平而民情大顺，私盐不戢自靖。"[⑦] 在《会同钦差拟定盐务章程折子》中，陶澍针对灶丁起科、垣商纳课和场官收税等作法做了专门的辩论，并表明自己的看法："清灶、佥商、改官、变法，非一二年规模不能粗定"，况"假令试行尽善，固可扫除积弊；设或稍有未协，即难再复旧章"。陶澍进而表示清朝立法"逐层防范，至周至密"，"我朝淮盐定制：杜透漏则有垣灶之稽查；防捆夹则有坝所之掣挚；绝船私则脚价毋许折给；通纲引则口岸无事轮编"。盐政之所以弊坏，"此非法之敝人，人实废法"，即"推求致病根源，实因视成法为具文，久之遂涣散而不可收拾"。因此，陶澍在两淮盐场的改革中，主张"毋许场商再有前项情弊，责成场官随时稽查"，并"严督灶丁按亭鐅以编保甲，复火伏以稽额煎，俾清场私之源。"[⑧] "广其收，商力不足则官继之"，"与缉私、销引之法相辅"，"使灶产尽归商垣，而后清灶之说可行也"。[⑨]

陶澍的想法和作法并非特例。道光二年，两淮运司钱宝甫指示"遵照定例稽查，力行火伏"，并清查各场盘鐅实数，盐斤"尽数收买归垣"，"不使颗粒余剩"。[⑩] 光绪三年（1877）海州分司于宝之禀称："私盐充斥，清源之法首在场灶，而稽查垣产尤以清理池面为最要"。[⑪] 光绪六年泰州分司金兆棨也强调："盐务首重缉私，私出于灶，确稽火伏为正本清源之要。"泰州分司项晋蕃"令以商亭责商，灶亭责官，各酌派商伙幕友，下灶督同头长人等，将收盐火伏认真稍查，不准稍有透漏"。[⑫] 面对盐场积弊，大多盐政官员还是宁愿选择行火伏、严稽查，以确保盐斤入垣。

咸丰三年（1853），户部也曾一度在两淮试行"就场征课"。[⑬] 但这与孙宝瑄等所认为就场征

---

① 杜文澜：《淮鹾纪略》，《近代史资料》总第 66 号，第 9 页。

② 郑祖琛：《更盐法》，《皇朝经世文编》卷 49，第 1739 页。

③ 嘉庆《两淮鹾务考略》卷 2，第 643 页。

④ 军机处录副奏折 · 咸丰朝 · 财政类 · 盐务，咸丰三年八月十七日，大学士户部尚书祁寯藻等奏。转引自倪玉平：《博弈与均衡：清代两淮盐政改革》，第 147 页。

⑤ 郑祖琛：《更盐法》，《皇朝经世文编》卷 49，第 1741 页。

⑥ 金武祥：《粟香随笔》卷 7，《续修四库全书》第 1183 册，上海古籍出版社，1995 年，第 348 页。

⑦ 陶澍：《再陈淮鹾积弊折子》，陶澍：《陶澍集》（上），岳麓书社，1998 年，第 161 页。

⑧ 陶澍：《会同钦差拟定盐务章程折子》，陶澍：《陶澍集》（上），第 166 – 167、170 页。

⑨ 嘉庆《两淮鹾务考略》卷 2，第 643 页。

⑩ 光绪《重修两淮盐法志》卷 31，第 287 页。

⑪ 光绪《重修两淮盐法志》卷 30，第 278 页。

⑫ 光绪《重修两淮盐法志》卷 31，第 289 页。

⑬ 咸丰三年八月十七日上谕，中国第一历史档案馆编：《咸丰同治两朝上谕档》第 3 册，广西师范大学出版社，1998 年，第 294 页。

税的“一税之后不问所之”[①] 不同，而只是“革除场商名目”，由官府在盐户与盐商之间增设一个中间经理人。[②] 淮南的二十盐场增设了征盐场所——“厂”，商贩自行到灶户处采买食盐后，在“厂”纳课，然后自行运销。但实际实施结果却是“各场奉行不力，或三抽一，或五抽一，更有十担抽一者”。[③] 咸丰七年朝廷不得不又改为税盐法，在泰州设立官栈，专门负责转运场盐，令场商大贩在栈纳税，然后赴场捆运垣盐，到栈再行发贩出江，盐商即以所售垣盐之钱收买灶盐。该年到任的盐运司联英进一步提出：贩户只能下场与场商交易，不准与灶户交易。[④] 随后重定章程六条，其中指出：“灶私应由分司督令场员，率同头长严稽火伏，随时赴灶巡查，无许颗粒偷漏”。[⑤] 就场征税的有限实践最终变成不准灶户与商贩直接交易，而设立官府监理的中间环节。

晚清就场征税之所以难以落实，究其原因，至少有三：一是清前期盐法下所培植的官商关系过于强大。孙宝瑄指出，就场征税之受阻，“阻斯议者，皆瞽惑于素食盐利之官僚吏卒，盖若辈倚是为生，一旦变法将为涸辙之鲋矣”。[⑥] 在注重运销之下，政府极力培育商人，官商在长期的应对赋税和地方事务中形成休戚相关的利益集团，这种关系很难轻易被打破。二是咸同以来社会动荡不安，商人观望不前。在盐场，大商人纷纷撤退，地方官不得已只能启用地方小商人。在这种政治和社会背景下，地方官从税收的角度考虑，深知无法依靠市场，只能设法依赖商人来包揽盐税。三是清代以销定产的产销政策是“欲使（运）商获利”而后征其税，就场征税则将改变这一产销关系。而且就场征税的实质是欲将盐税收归中央，对于经费陷入危机的地方官员来说自然是不愿支持。这不仅打乱盐场既有的社会关系网络，使盐税收入的稳定难以维持，而且就场征税需要更多的行政经费投入，势必增加一层负担。此时的朝廷上下并没有足够的行政资源来重建盐场管理制度，重申火伏和稽查也只能再次流于形式。

需要指出的是，晚清朝廷不采纳彻底变更产销政策的缘由，更重要的是地方通过盐厘、盐斤加价等手段，从运商那里获取了更大的收入。据《清朝续文献通考》引英国领事遮密孙的记载，光绪十八年至二十年间的盐课、盐厘岁入为1365.9万两，[⑦] 已将近乾隆最盛时的两倍。《清史稿》更称光绪末盐课、盐厘的收入合计2400万两。[⑧]

结语

盐场管理在清代的演变离不开盐政上一以贯之的“节源开流”的产销策略。盐斤入垣、以商养灶都是这一策略下的制度运作结果。“节源开流”策略则是由清代盐法的特质所决定。盐法的目的首先在于完纳盐课。清朝立国之初继承和发展了晚明纲法，为了保证盐课的正常税入，朝廷设立专商以包揽食盐运销并承担盐税，实行“国恃商以办课”的专卖制度。盐法的重心也因此在于运销环节，主要向运销商人征收盐税，而生产食盐的盐场则更像是作为运销的从属机构。清代盐场制度的核心目标是保证稳定的食盐供应以维持盐税收入。而且，清王朝的日常开销中也对盐商极为依赖，尤其表现在长芦盐商对皇室的报效、内务府的内帑生息和两淮盐商对

① 孙宝瑄：《孙宝瑄日记》，第338页。

② 包世臣：《上陶公保书》，《安吴四种》卷7，《近代中国史料丛刊》第294册，文海出版社，1968年，第442页。

③ 杜文澜：《淮鹾纪略》，《近代史资料》总第66号，第7页。

④ 倪玉平：《博弈与均衡：清代两淮盐政改革》，第162、164、170页。

⑤ 联英：《泰州设盐栈禀》（咸丰九年七月），《淮南盐法纪略》卷2，《稀见明清经济史料丛刊》第1辑第10册，国家图书馆出版社，2008年，第38页。

⑥ 孙宝瑄：《孙宝瑄日记》，第339页。

⑦ 《清朝续文献通考》卷68，浙江古籍出版社，2000年，第8247–8249页。

⑧ 赵尔巽等撰：《清史稿》卷123，第3606–3607页。

皇室和地方经费的支撑等等，① 所以在盐政政策上清廷多是对盐商“睁一只眼闭一只眼”。② 在这种“国恃商以办课”财政策略下，清王朝实际确立的是以销定产的定额盐税制度。

由此，“节源开流”对于理解清代盐场制度的确立、运作和演变至关重要。从盐斤入垣到场商养灶的制度实践过程，正是清前期王朝贡赋体制下的财政运作理念的重要反映。“盐斤入垣”也因此成为清代盐场制度运作的关键。有清一代，以“盐斤入垣”为制度核心，官方对盐场的具体的人和生产活动的干预较弱，而使商人在生产与运销环节中扮演着重要的角色。

清初，随着运销领域的盐引额不断增长，盐场的供应量并未达到最大化，所以盐场的管理侧重于收罗所有盐斤，朝廷也无意重建明代的聚团官煎法，而是设立公垣，使“盐斤入垣”，将盐场出产的盐斤尽数归入官方控制的公垣之内，然后与运商交易，达到控制盐场的目的。此时对于灶丁、灶地的清理，都是为了确保盐场更多的生产投入。但至康熙中后期，盐政“开流”达到财政需求，出产的盐斤可能逐渐超过运销所需的盐引数，多余的盐斤流通导致私盐泛滥，影响盐政的正常运作，因此雍正时将盐政政策转向对盐场的固本清源。两淮的火伏保甲，长芦的灶地清册，两广的发帑收盐等等，都是为了加强对盐场的管理，实现场产额有数可稽，以维持“盐斤入垣”的制度落实。但自明后期以来，官府在盐场管理领域的逐渐退缩，试图以更少的行政成本开支维持食盐的生产管理，使得场商逐渐成为盐场管理的主角，并在乾嘉时期达到顶峰。乾隆朝推崇场商养灶有很多方面的原因，但最主要的是财政依赖运商的盐税和报效等得以充足，并且“盐斤入垣”政策和康雍时期的盐引定额也确保了盐场和专卖制度的正常运作，从而试图在行政上以较低的财政成本达成有效运作。场商的逐渐膨胀引发了嘉庆以后的场私泛滥，加之运商经过乾嘉的报效等浮费而衰退，导致盐价高昂，盐政受挫，官方的运销环节出现了官盐壅滞、引课缺征。盐场由“以商养灶”变为“以枭养灶”，朝廷盐税收入受到冲击。针对于此，不少臣工认识到场商的危害，提出“就场征税”的改革方案，即将盐税摊入场灶派征，后“出于场者皆官盐，无地不可行”。但固有的地方社会关系尤其是官商关系的牢固，并不希望因就场征税的实行而打破原有的制度，进而通过重申清前期“节源开流”的产销理念来拒绝推行新政策。

References

Chen Feng. *Qingdai yanzheng yu yanshui* (the Salt Administration and Salt Tax in Qing Dynasty). Wuhan: Wuhan daxue chubanshe, 2013.

Huang Guoxin. *Qu yu jie: Qingdai xiangyuegan jielin diqu shiyan zhuanmaizhidu yanjiu* (Districts and Boundaries: A Study on the Salt Monopoly System in the Neighbouring Areas of Hunan, Guangdong and Jiangxi in the Qing Dynasty). Beijing: SDX Joint Publishing Company, 2006.

Li Sanmou. *Qingdai zaohu, changshang jiqi xianghu guanxi* (The Stove Owners, Salt Merchants and the Relation Ships of the Two in Qing Dynasty). Yanyeshi yanjiu (Salt Industry History Research) (2) 2000.

Li Xiaolong. “Cong shengchan changsuo dao jiceng danwei: qingdai Guangdong yanchang jiceng guanli tanxi” (From the Manufacturing Sites to the Basic Units: Research on the Basic Units Management of Guangdong Saltern in Qing Dynasty). Yanyeshi yanjiu (Salt Industry History Research) (1) 2016.

Ni Yuping. *Boyi yu junheng: qingdai lianghuai yanzheng gaige* (Game and Equilibrium: Salt Policy Reform in Lianghuai Salt Area in Qing Dynasty). Fujian renmin chubanse, 2006.

Ping-ti Ho. “The Salt Merchants of Yang-chou: A Study of Commercial Capitalism in Eighteenth-Century China.”Harvard Journal of Asiatic Studies (17) 1954.

Saeki Tomi. “Qingdai yanzheng zhi yanjiu” (A Study of salt administration in Qing Dynasty). Yanyeshi yanjiu (Salt

① 赖惠敏:《乾隆皇帝的荷包》,“中央研究院”近代史研究所专刊（98），2014 年。

② 杨久谊:《清代盐专卖制之特点——一个制度面的剖析》,《“中央研究院”近代史研究所集刊》第 47 期（2005 年）。

Industry History Research) (2) 1993/(4) 1994.

Wang Congyun. *Mingqing huishang jingying huaiyan kaolve* (A Study on Huizhou Merchants operating Salt in Ming and Qing Dynasty). Sichuan chuban jituan&Bashu shushe, 2008.

Xiao Guoliang. "Qingdai yanye zhidu lun" (Study on Salt Industry System in Qing Dynasty). Yanyeshi yanjiu (Salt Industry History Research) (1/2) 1989.

Xu Hong. "Qingdai lianghuai de changshang" (The Salt Merchants of Lianghuai Salt Area in Qing Dynasty). Shi Yuan (1) 1970.

Xu Hong. *Qingdai lianghuai yanchang de yanjiu* (A Study of Lianghuai Salt Area's Saltern in Qing Dynasty). Jiaxin Cement Company Culture Foundation, 1972.

Yang Jeou-yi. "Qingdai yanzhuanmaizhi zhi tedian: yige zhidumian de pouxi" (Defining Features of Qing Salt Monopoly: An Institutional Analysis). Bulletin of the Institute of Modern History Academia Sinica. (47) 2005.

"Restricting Production and Expanding Sales," Salt Administration and Evolution of the Saltworks Management System in the Qing Dynasty

LI Xiaolong (Department of History, Zhuhai, Sun Yat-sen University; xiaolongzsu@163.com), Xu Jingjie (Center for South China Business History, Guangdong University of Finance & Economics)

Abstract: Under the policy of "restricting production and expanding sales," the administration of saltworks was centralized in a "depot" in the Qing Dynasty. The task of saltworks was to provide enough salt to the salesman, while the institution of the depot was meant to put all the salt produced in the saltworks under official supervision to control production. This policy was challenged by the flooding of the market with private salt in the late Kangxi period. In Yongzheng reign, in order to maintain official centralization of salt output, the government implemented a new institution "*huofu*" to control the output of saltworks. The implementation of this institution also reserved institutional space for merchants to control the saltworks. Under the policy of "relying on merchants to manage salt revenue," the Qing government gradually transferred the production of salt and the collection of taxes to merchants. The model of "salt merchants providing funds and taking charge of salt production" reached its peak in the Qianlong and Jiaqing periods. The change of the management system in Qing Dynasty was the inevitable result of the salt policy of "relying on merchants to collect taxes" and "restricting production and expanding sales." But the close combination of the two also restricted the further development, and the reform of "taxation at the place of production" in the late Qing Dynasty failed accordingly.

Keywords: Salt Administration; Saltworks Management System; Salt Merchants; Centralizing Salt into *yuan;* Salt Merchants Providing Funds and Taking Charge of Salt Production